



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Przedmowa

Author: Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska

Citation style: Gronkiewicz Anna, Ziółkowska Agnieszka. (2016). Przedmowa. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia" (S. 5-7). Katowice: Uniwersytet Śląski.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Przedmowa

Pojęcie kontroli w demokratycznym państwie prawa winno być rozważane w dwóch płaszczyznach: kontroli w administracji i kontroli administracji. Wyznacznikiem rosnącej roli administracyjnych procedur kontrolnych jest przede wszystkim potrzeba ochrony praworządności działania administracji publicznej. „Kontroli prawnej poddani są w różnej formie, zasięgu i intensywności wszyscy obywatele i wszystkie jednostki organizacyjne w państwie, w tym także administracja publiczna zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Administracja odgrywa tu zresztą dwie role: raz jest podmiotem kontrolowanym, drugi raz kontrolującym”¹.

Warte podkreślenia jest, że podjęcie czynności kontrolnych przez organ administracji publicznej nie jest jednoznaczne z prowadzeniem postępowania administracyjnego, które każdorazowo zmierza do wydania aktu administracyjnego². W toku samej kontroli za J. JAGIELSKIM można wyróżnić cztery jej etapy: 1. etap przygotowawczy, 2. etap rozpoznawczo-sprawdzający, 3. etap formułowania wniosków, 4. oddziaływanie pokontrolne. Z kolei po zakończeniu kontroli możliwe jest wszczęcie postępowania administracyjnego. Zatem administracyjne postępowanie kontrolne może być „etapem proceduralnie swoistym”, ujętym we własne postępowanie kontrolne, a nie poddanym reżimowi postępowania jurysdykcyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego³. Skomplikowany i złożony charakter tych postępowań może wyrażać się również w tym, że w niektórych przypadkach w ramach postępowania kontrolnego może być prowadzone odrębne postępowanie⁴. W związku z powyższym należy odróżnić kontrolę i w jej ramach czynności sprawdzające⁵ od postępowania kontrolnego. Nie każda kontrola oznacza bowiem administracyjne postępowanie kontrolne.

Administracyjne postępowania kontrolne, jak wszystkie procedury, są sformalizowanym ciągiem sekwencyjnie następujących po sobie czynności. Tworzą one niejednorodną grupę postępowań administracyjnych, które w dok-

¹ J. Boć, *Kontrola administracji*. W: J. Boć, red., *Nauka administracji*. Wrocław 2013, s. 323.

² Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2013 r., IV SAB/Po 54/12, publ. CBOSA.

³ Zob. uzasadnienie Postanowienia NSA z dnia 9 października 2012 r., I OSK 2259/12, LEX nr 1269642.

⁴ Tak jak w przypadku kontroli podatkowej, zob. Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2012 r., II FSK 2984/11/, LEX 1104115.

⁵ Zob. ordynacja podatkowa rozdz. 5, art. 79a i n. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

trynie określa się mianem administracyjnych postępowań szczególnych. W postępowaniach tych wyłącza się stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego⁶ lub stosuje się go pomocniczo. Bez wątplenia trudność sprawia scharakteryzowanie ich oraz umiejscowienie w systemie prawnym. W piśmiennictwie przyjmuje się, że postępowania kontrolne mogą przybrać zarówno postać postępowania jurysdykcyjnego, gdy kończy je wydanie decyzji administracyjnej, jak i formę postępowania niejurysdykcyjnego⁷, kiedy kończy je wynik kontroli⁸. W tym drugim przypadku określa się je jako postępowanie hybrydowe o szczególnym znaczeniu⁹. Z kolei postępowania hybrydowe w doktrynie traktuje się jako postępowania „usytuowanie gdzieś na styku różnych procedur”¹⁰. Wobec tego „hybrydowość” administracyjnych postępowań kontrolnych w takim układzie polega na ich złożoności obejmującej swoim zakresem postępowanie kontrolne *sensu stricto* odnoszące się do przeprowadzenia czynności kontrolnych oraz w dalszej kolejności postępowanie administracyjne jurysdykcyjne zmierzające do wydania wiążącego rozstrzygnięcia, którego wydanie nie byłoby możliwe wskutek braku uprzednio przeprowadzonych czynności kontrolnych.

Złożoność problematyki administracyjnych postępowań kontrolnych jest pochodną wielości kontroli oraz mnogości aktów normatywnych regulujących te procedury, co dodatkowo uniemożliwia wprowadzenie jednego ich modelu i jednocześnie skutkuje brakiem ich transparentności. Administracyjne postępowania kontrolne prowadzone są przy tym przez rozmaite organy administracji publicznej, co zdeterminowane jest przede wszystkim zakresem prowadzonej procedury. Nadto ich zróżnicowany charakter wynika z wielu czynników, do których m.in. należy zaliczyć: 1) kryterium kontroli¹¹, 2) sposób wszczęcia postępowania, 3) zakres kontroli, 4) rezultat postępowania¹², 5) sposób zaskarżenia wyniku kontroli. Jednakże wymienione czynniki z jednej strony mogą być odmienne w przypadku poszczególnych postępowań, a z drugiej – umożliwiają wyróżnienie pewnych

⁶ Postanowienie NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II GSK 120/12, CBOSA.

⁷ Postanowienie NSA z dnia 17 grudnia 2010 r., I OSK 1030/10, LEX nr 741496.

⁸ M. KOWALCZYK, *Kontrola skarbowa i postępowanie kontrolne*. „Prokuratura i Prawo”, nr 2/2013, s. 68.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Z. CZARNIK, *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 2/2015, s. 31.

¹¹ Mierniki kontroli stosowane w tych postępowaniach to kryterium legalności oraz jego pochodne, tj. kryteria: rzetelności, celowości, gospodarności, terminowości. Niemniej dominującym kryterium w omawianych przypadkach jest kryterium legalności. Na ten temat zob. A. Ziółkowska, *Kontrola a instytucje pokrewne*. W: R. Blicharz, red., *Kontrola przedsiębiorcy*. Warszawa 2013, s. 39.

¹² Wynik postępowania kontrolnego może rodzić różne stosunki kontroli (I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa 2015). Zakończenie postępowania kontrolnego następuje w różnych formach w ramach tego samego postępowania, np. w postępowaniu skarbowym mowa o decyzji administracyjnej oraz o wyniku kontroli, który w doktrynie jest traktowany w niejednolity sposób: jako czynność materialno-techniczna lub dokument urzędowy (M. Münnich, *Charakterystyka wyniku kontroli jako rozstrzygnięcia kończącego postępowanie kontrolne*. „Roczniki Nauk Prawnych”. Tom XXVI, 2014, nr 2, s. 31 i n.).

etapów wspólnych czy nawet stałych dla wszystkich zaprezentowanych postępowań kontrolnych, co pozwala określić ich ramy.

Trudności w zakresie wprowadzenia wspólnego modelu administracyjnych procedur kontrolnych mogą zostać złagodzone poprzez wyodrębnienie wspólnych ogólnych zasad proceduralnych, do których w szczególności należą zasady: oficjalności, udziału kontrolowanego w postępowaniu, legalności, praworządności, pisemności, prawdy obiektywnej, bezstronności kontrolera, szybkości i rzetelności, budowania zaufania do państwa, zaskarżalności (co do zasady), sądowej kontroli (o ile w następstwie kontroli wydawana jest decyzja administracyjna).

Niniejsza monografia stanowi próbę przedstawienia problematyki wybranych administracyjnych procedur kontrolnych. Poglądy i tezy prezentowane w pracy należy przypisać poszczególnym Autorom rozdziałów.

Redaktorki

dr Anna Gronkiewicz
dr Agnieszka Ziółkowska